

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengelolaan keuangan daerah

Reformasi di segala bidang yang di dukung oleh masyarakat dalam mensikapi permasalahan yang terjadi, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah menyebabkan lahirnya otonomi daerah sebagai salah satu tuntutan reformasi.

Era Otonomi Daerah diwujudkan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbaharui menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diperbaharui menjadi UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Selain itu juga dilaksanakan pula dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip yang menegaskan bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan

tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional.

Adapun kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 merupakan bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada gubernur / bupati / walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran / barang daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, Akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Kemudian, Value for money yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi (Hemat Cermat dalam pengadaan dan alokasi sumber daya), efisiensi (Berdaya Guna dalam penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan

hasilnya dimaksimalkan) dan efektivitas (Berhasil Guna dalam arti mencapai tujuan dan sasaran).

Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip tersebut, maka akan menghasilkan pengelolaan keuangan daerah (yang tertuang dalam APBD) yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Sehingga nantinya akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

B. Pengertian Anggaran

Anggaran adalah perencanaan keuangan untuk masa depan yang pada umumnya mencakup jangka waktu satu tahun dan dinyatakan dalam satuan moneter. Anggaran merupakan perencanaan jangka pendek organisasi yang menerjemahkan berbagai program kedalam rencana keuangan tahunan yang lebih konkret. Usulan anggaran pada umumnya ditelaah atau direview terlebih dahulu oleh pejabat yang lebih tinggi untuk bisa dijadikan anggaran formal. Fokus pengukuran kinerja berbasis anggaran anggaran sebenarnya adalah untuk mengetahui kinerja keuangan daerah, yang sejauh mana efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah (Mardiasmo, 2002:145).

Halim (2002:69-72) menyatakan bahwa belanja adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran. Belanja juga dapat dikategorikan menurut karakteristiknya menjadi dua bagian, yaitu: (1) belanja selain modal (belanja administrasi umum; belanja operasi,

pemeliharaan sarana dan prasarana publik; belanja transfer; belanja tak terduga). (2) belanja modal. Secara umum belanja dalam APBD dikelompokkan menjadi lima kelompok, yaitu:

1. Belanja administrasi umum

Belanja administrasi umum adalah semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas 4 jenis, yaitu:

- a. Belanja pegawai, merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk orang/personal yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai.
- b. Belanja barang, merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
- c. Belanja perjalanan dinas, merupakan pengeluaran pemerintah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.
- d. Belanja pemeliharaan, merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

2. Belanja operasi, pemeliharaan sarana dan prasarana publik

Belanja ini merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi:

- a. Belanja pegawai (kelompok belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik) merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk orang/personal yang berhubungan langsung dengan suatu aktivitas atau dengan kata lain merupakan belanja pegawai yang bersifat variabel.
 - b. Belanja barang (kelompok belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik) merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
 - c. Belanja perjalanan (kelompok belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik) merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
 - d. Belanja pemeliharaan (kelompok belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik) merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan pelayanan publik.
3. Belanja modal

Belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan. Belanja modal dibagi menjadi:

- a. Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum.
- b. Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur.

4. Belanja transfer

Belanja transfer merupakan pengalihan uang dari pemerintah daerah kepada pihak ketiga tanpa adanya harapan untuk mendapatkan pengembalian imbalan maupun keuntungan dari pengalihan uang tersebut.

Kelompok belanja ini terdiri atas pembayaran:

- a. Angsuran pinjaman.
- b. Dana bantuan.
- c. Dana cadangan.

5. Belanja tak tersangka

Belanja tak tersangka adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar biasa.

Mardiasmo (2002:146) mengemukakan bahwa perencanaan anggaran daerah (APBD) terdiri dari:

- a. Formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*)

Formulasi kebijakan anggaran adalah penyusunan arah dan kebijakan umum APBD sebagai dasar dalam perencanaan operasional. Perencanaan operasional adalah penyusunan rencana kegiatan dan alokasi sumberdaya.

b. Perencanaan operasional anggaran (*budget operational planning*)

Perencanaan operasional anggaran berkaitan dengan penyusunan rencana kegiatan dan alokasi sumber daya dengan mengacu pada arah dan kebijakan umum APBD. Penyusunan rencana kegiatan dan alokasi sumber daya dilakukan pada setiap bidang sesuai bidang pemerintahan yang ditetapkan.

Peningkatan atau penurunan anggaran tergantung pada sejauh mana individu lebih mementingkan diri sendiri atau bekerja demi kepentingan organisasi yang merupakan aktualisasi dari tingkat komitmen yang dimilikinya. Kepala daerah menetapkan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RSAK) menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja berdasarkan Perda APBD. Dokumen Anggaran Satuan Kerja memuat pendapatan dan belanja setiap perangkat daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan APBD oleh pengguna anggaran. Kepala daerah juga menetapkan penjabaran APBD. Penjabaran APBD ini disusun menurut kelompok, jenis, obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan. Selanjutnya penjabaran APBD ini dapat digunakan sebagai dasar untuk menyusun anggaran kas (Mardiasmo, 2002:150).

Anggaran yang telah disusun memiliki peranan sebagai perencanaan dan sebagai suatu sistem pengendalian untuk mengukur kinerja manajerial. Analisis selisih anggaran adalah teknik pengukuran kinerja tradisional yang membandingkan antara anggaran dengan realisasi tanpa melihat keberhasilan program. Pengukuran kinerja berbasis anggaran dilakukan dengan menilai selisih (*variance*) antara anggaran dan realisasinya. Analisis selisih anggaran adalah teknik pengukuran kinerja organisasi yang dilakukan dengan cara

membandingkan antara anggaran dan realisasinya sehingga dapat diketahui apakah terjadi selisih *underspending* atau *overspending* (Mardiasmo, 2006:150).

C. Karakteristik Tujuan Anggaran

Dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijelaskan bahwa sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sehubungan dengan itu, dalam UU ini disebutkan bahwa belanja negara/daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD. Adapun lima karakteristik tujuan anggaran menurut Kenis (1979) dalam penelitian Munawar, dkk. (2006) adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi Anggaran

Partisipasi anggaran menunjukkan pada luasnya partisipasi bagi aparat pemerintah daerah dalam memahami anggaran yang diusulkan oleh unit kerjanya dan pengaruh tujuan pusat pertanggungjawaban anggaran mereka.

Partisipasi banyak menguntungkan bagi suatu organisasi. Sord dan Wels (1995) dalam Sardjito dan Muthaher (2007) mengemukakan bahwa tingkat partisipasi yang lebih tinggi akan menghasilkan moral yang lebih baik dan inisiatif yang lebih tinggi pula. Partisipasi anggaran pada sektor publik terjadi ketika antara pihak eksekutif, legislatif, dan masyarakat bekerja sama dalam pembuatan anggaran.

2. Kejelasan Tujuan Anggaran

Kejelasan tujuan anggaran menunjukkan luasnya tujuan anggaran yang dinyatakan secara spesifik dan jelas, dan dimengerti oleh siapa saja yang bertanggungjawab. Manajemen tingkat atas dapat meningkatkan kepuasan kerja, menurunkan ketegangan kerja, dan memperbaiki anggaran yang dihubungkan dengan sikap, kinerja anggaran, dan efisiensi biaya manajer tingkat bawah secara signifikan meningkatkan kejelasan dan ketegasan tujuan anggaran mereka.

3. Umpan Balik

Kepuasan kerja dan motivasi anggaran ditemukan signifikan dengan hubungan yang agak lemah dengan umpan balik anggaran. Umpan balik mengenai tingkat pencapaian tujuan anggaran tidak efektif dalam memperbaiki kinerja dan hanya efektif secara marginal dalam memperbaiki sikap manajer.

4. Evaluasi Anggaran

Evaluasi anggaran menunjuk pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh individu pimpinan departemen dan digunakan dalam evaluasi kinerja mereka. Manajer memberi reaksi yang tidak menguntungkan untuk menggunakan anggaran dalam evaluasi kinerja dalam

suatu gaya *punitive* (meningkatkan ketegangan kerja, menurunkan kinerja anggaran). Dalam menyiapkan anggaran selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan, namun pada saat pelaksanaan biasanya tidak melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan.

5. Kesulitan Tujuan Anggaran

Tujuan anggaran adalah *range* dari sangat longgar dan mudah dicapai sampai sangat ketat dan tidak dapat dicapai. Tujuan yang mudah dicapai biasanya gagal untuk memberikan suatu tantangan untuk partisipan, dan memiliki sedikit pengaruh motivasi. Tujuan yang sangat ketat dan tidak dapat dicapai, mengarahkan pada perasaan gagal, frustrasi, tingkat aspirasi yang rendah, dan tujuan partisipan. Manajer yang memiliki tujuan anggaran yang terlalu ketat secara signifikan memiliki ketegangan kerja tinggi dan motivasi kerja rendah, kinerja anggaran, dan efisiensi biaya dibandingkan untuk anggaran memiliki tujuan anggaran tepat atau ketat tetapi dapat dicapai.

D. Pengertian Kinerja

Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategi (*strategic planning*) suatu organisasi (Mardiasmo, 2002: 25).

Menurut Miner (1992) dalam penelitian Muba (2009), kinerja sebagai perluasan dari bertemunya individu dan harapan tentang apa yang seharusnya dilakukan individu terkait dengan suatu peran, dan kinerja tersebut sebagai evaluasi terhadap berbagai kebiasaan dalam organisasi, yang mana evaluasi

tersebut membutuhkan standarisasi yang jelas. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolok ukurnya (Mardiasmo, 2002:25).

Kinerja menunjukkan pencapaian target kerja yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Pencapaian kinerja tersebut dipengaruhi oleh kecakapan dan waktu. Kinerja yang optimal akan terwujud bilamana organisasi dapat memilih karyawan yang memiliki motivasi dan kecakapan yang sesuai dengan pekerjaannya serta memiliki kondisi yang memungkinkan mereka agar dapat bekerja secara maksimal (Cherington, 1994) dalam penelitian Muba (2009).

Mangkunegara (2000) dalam penelitian Muba (2009) menyebutkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja:

1. Faktor kemampuan, secara psikologis kemampuan (*ability*) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (*IQ*) dan kemampuan realita (pendidikan). Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.
2. Faktor motivasi, terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai terarah untuk mencapai tujuan kerja.

E. Penilaian Dan Pengukuran Kinerja

Sistem penilaian kinerja ialah proses yang mengukur kinerja karyawan. Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, yang mana melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja karyawan (Muba, 2009).

Pada umumnya orang-orang yang berkecimpung dalam manajemen sumber daya manusia sependapat bahwa penilaian ini merupakan bagian penting dari seluruh proses ke karyawan karyawan yang bersangkutan. Hal ini penting juga bagi perusahaan di mana karyawan tersebut bekerja. Bagi karyawan, penilaian tersebut berperan sebagai umpan balik tentang berbagai hal seperti kemampuan, kelebihan, kekurangan, dan potensi yang pada gilirannya bermanfaat untuk menentukan tujuan, jalur, rencana dan pengembangan karir. Sementara itu bagi organisasi atau perusahaan sendiri, hasil penilaian tersebut sangat penting artinya dan peranannya dalam pengambilan keputusan tentang berbagai hal, seperti identifikasi kebutuhan program pendidikan dan pelatihan, rekrutment, seleksi, program pengenalan, penempatan, promosi, sistem imbalan dan berbagai aspek lain dari proses dari manajemen sumber daya manusia secara efektif.

Menurut Alwi (2001) dalam penelitian Muba (2009) secara teoritis tujuan penilaian dikategorikan sebagai sesuatu yang bersifat *evaluation*, meliputi:

1. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar pemberian kompensasi.
2. Hasil penilaian digunakan sebagai *staffing decision*.
3. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar meengevaluasi sistem seleksi.

Robertson (2002) dalam Mardiasmo (2006:25) menyatakan bahwa pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya alam dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan), hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Menurut Mardiasmo (2002:26) ada beberapa elemen pokok dalam pengukuran kinerja:

1. Menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi.

Tujuan adalah pernyataan secara umum tentang apa yang ingin dicapai organisasi. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Strategi adalah cara atau teknik yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran.

2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja.

Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja.

Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung.

3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi.

Jika kita sudah mempunyai indikator dan ukuran kinerja yang jelas, maka pengukuran kinerja bias diimplementasikan. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi adalah membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan.

4. Evaluasi kinerja.

Evaluasi kinerja akan memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi.

Pengukuran kinerja juga harus didasarkan pada karakteristik operasional. Organisasi dengan karakteristik operasional yang berbeda membutuhkan ukuran kinerja yang berbeda pula. Pengukuran kinerja bukanlah tujuan akhir melainkan merupakan alat agar dihasilkan manajemen yang lebih efisien dan terjadi peningkatan kinerja. Pengukuran kinerja menyediakan dasar bagi organisasi untuk menilai:

1. Bagaimana kemajuan atas sasaran yang telah ditetapkan.
2. Membantu dalam mengenali area-area kekuatan dan kelemahan.
3. Menentukan tindakan yang tepat untuk meningkatkan kinerja.
4. Menunjukkan bagaimana kegiatan mendukung tujuan organisasi.
5. Membantu dalam membuat keputusan-keputusan dengan langkah inisiatif.
6. Mengutamakan alokasi sumberdaya.
7. Meningkatkan produk-produk dan jasa-jasa kepada pelanggan.

F. Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

Seperti diketahui, pengukuran kinerja suatu organisasi tidak mungkin dapat dilakukan sebelum mengetahui terlebih dahulu tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi tersebut. Tujuan suatu organisasi pada umumnya diturunkan dari perencanaan strategis, yaitu dimulai dari visi, misi, falsafah dan kebijakan. Selanjutnya perumusan tujuan, sasaran, penyusunan program dan anggaran serta penetapan tugas dan fungsi harus mengacu pada perencanaan strategis yang sudah ditetapkan.

Mardiasmo (2002:196) menyatakan bahwa pengukuran kinerja pemerintah daerah (Pemda) harus mencakup pengukuran kinerja keuangan dan non keuangan. Indikator kinerja Pemda meliputi, indikator input, indikator proses, indikator output, indikator *outcome*, indikator benefit, dan indikator *impact*.

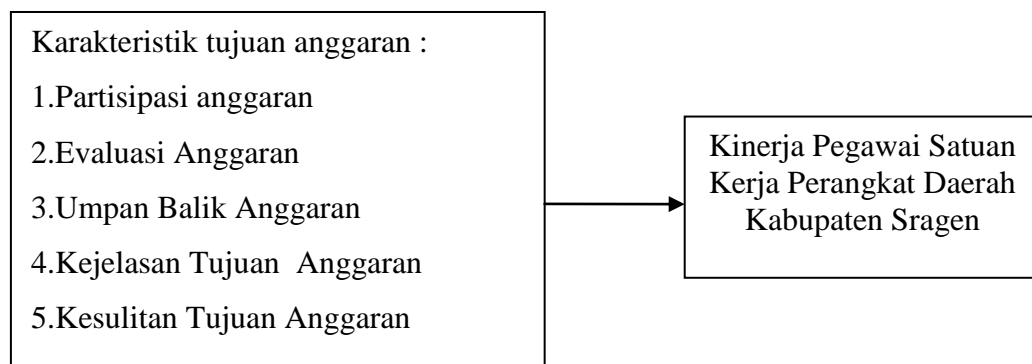
1. Indikator masukan (*Inputs*), misalnya:
 - a. Jumlah dana yang dibutuhkan.
 - b. Jumlah pegawai yang dibutuhkan.
 - c. Jumlah infrastruktur yang ada.
 - d. Jumlah waktu yang digunakan.
2. Indikator proses (*Process*), misalnya:
 - a. Ketaatan pada peraturan perundangan.
 - b. Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa.
3. Indikator keluaran (*Output*), misalnya:

- a. Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan.
 - b. Ketepatan dalam memproduksi barang dan jasa.
4. Indikator hasil (*Outcome*), misalnya:
- a. Tingkat kualitas produk dan jasa yang dihasilkan.
 - b. Produktivitas para karyawan atau pegawai.
5. Indikator manfaat (*Benefit*), misalnya:
- a. Tingkat kepuasan masyarakat.
 - b. Tingkat partisipasi masyarakat.
6. Indikator *impact*, misalnya:
- a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat.
 - b. Peningkatan pendapatan masyarakat.

B. Kerangka Teori

Untuk memperjelas penelitian ini maka diperlukan model penelitian.

Sehingga model penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:



C. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis

1. Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Partisipasi anggaran pada sektor publik terjadi pada saat pembahasan anggaran, dimana eksekutif dan legislatif saling beradu argumen dalam pembahasan RAPBD. Dimana anggaran dibuat oleh eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah melalui usulan dari unit kerja yang disampaikan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan setelah itu Kepala Daerah bersama-sama DPRD menetapkan anggaran.

Menurut Bronwell (1982) dalam Sardjito (2007) partisipasi anggaran sebagai proses dalam organisasi yang melibatkan para Aparat Pemerintah Daerah dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Partisipasi banyak menguntungkan bagi suatu organisasi, hal ini diperoleh dari hampir penelitian tentang partisipasi. Sedang menurut Sord dan Welsch (1995) dalam Sardjito (2007) mengemukakan bahwa tingkat partisipasi yang lebih tinggi akan menghasilkan moral yang lebih baik dan inisiatif yang lebih tinggi pula.

Munawar, Gugus Irianto dan Nurkholis (2006), menemukan bahwa karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap perilaku, sikap dan kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Kupang.

Istiyani (2009) menemukan bahwa karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Temanggung. Berdasarkan landasan teori dan temuan empiris di atas, karena partisipasi anggaran diharapkan akan meningkatkan kinerja para individu yang terlibat di dalamnya, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H1 : *Partisipasi Anggaran berpengaruh terhadap kinerja pegawai satuan kerja perangkat daerah.*

2. Pengaruh Evaluasi Anggaran Terhadap Kinerja.

Kenis (1979) dalam Istiyani (2009) bahwa manajer memberi reaksi yang tidak menguntungkan untuk menggunakan anggaran dalam evaluasi kinerja dalam suatu gaya punitive (meningkatkan ketegangan kerja, menurunkan kinerja anggaran). Kecenderungan hubungan antar variabel menjadi lemah.

Munawar, Gugus Irianto dan Nurkholis (2006), menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap perilaku aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan dan pada pelaksanaan anggaran, mereka juga melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga kinerja mereka menjadi lebih baik.

Namun hak tersebut berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Istiyani (2009) yang menemukan bahwa evaluasi anggaran

tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Berdasarkan landasan teori dan temuan empiris di atas, karena evaluasi anggaran diharapkan akan meningkatkan kinerja para individu yang terlibat di dalamnya, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H2 : Evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja pegawai satuan kerja perangkat daerah.

3. Pengaruh Umpan Balik Anggaran Terhadap Kinerja.

Steers (1975) dalam Istiyani (2009) secara empiris menemukan bahwa umpan balik dan kejelasan tujuan berhubungan dengan kinerja. Melalui eksperimen lapangan, Kim (1984) dalam Istiyani (2009) juga mendukung bahwa penentuan tujuan dan umpan balik secara bersama-sama berdampak pada kinerja. Kejelasan dan kesulitan tujuan, jika diterima, akan meningkatkan kinerja (Latham & Baldes, 1975; Locke, Carrledge & Knerr, 1970) dalam Istiyani (2009)

Munawar, Gugus Irianto dan Nurkholis (2006), menemukan bahwa aparat daerah Kabupaten Kupang mengetahui hasil usahanya dalam menyusun anggaran maupun dalam melaksanakan anggaran sehingga membuat mereka merasa berhasil.

Istiyani (2009) menemukan bahwa umpan balik anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, ini berarti bahwa semakin tinggi umpan balik yang diterima aparat pemda maka semakin tinggi kinerja aparat pemda dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, sebaliknya jika umpan balik anggaran yang

sedikit akan melemahkan kinerja aparat pemda juga akan turun. Berdasarkan landasan teori dan temuan empiris di atas, karena umpan balik anggaran diharapkan akan meningkatkan kinerja para individu yang terlibat di dalamnya, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H3 : Umpan balik anggaran berpengaruh terhadap kinerja pegawai satuan kerja perangkat daerah.

4. Kejelasan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja.

Locke dan Schweiger (1979) dalam Istiyani (2009) menunjukkan bahwa kejelasan tujuan dapat meningkatkan kinerja manajerial, sedangkan kurangnya kejelasan mengarah pada kebingungan dan ketidakpuasan para pelaksana, yang berakibat pada penurunan kinerja. Manajer yang bekerja tanpa tujuan yang jelas akan dihadapkan pada tingginya ketidakpastian atas pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

Munawar, Gugus Irianto dan Nurkholis (2006), menemukan bahwa aparat pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dapat mengetahui hasil usahanya melalui evaluasi yang dilakukan secara efektif untuk mengetahui kejelasan tujuan anggaran yang telah dibuatnya dan mereka merasa puas atas anggaran yang telah dibuat dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat.

Istiyani (2009) menemukan bahwa karakteristik tujuan anggaran dengan variabel kejelasan tujuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Temanggung, ini berarti bahwa semakin jelas kejelasan tujuan anggaran dalam penyusunan

anggaran makan semakin tinggi kinerja aparat pemda dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, sebaliknya jika tujuan anggaran kurang jelas maka kinerja aparat Pemda juga akan turun. Berdasarkan landasan teori dan temuan empiris di atas, karena kejelasan tujuan anggaran diharapkan akan meningkatkan kinerja para individu yang terlibat di dalamnya, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H4 : *Kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pegawai satuan kerja perangkat daerah.*

5. Pengaruh Kesulitan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja.

Kenis (1979) dalam Munawar, Gugus Irianto dan Nurkholis (2006) manajer yang memiliki tujuan anggaran yang terlalu ketat secara signifikan memiliki ketegangan kerja tinggi dan motivasi kerja rendah, kinerja anggaran, dan efisiensi biaya dibandingkan untuk anggaran memiliki tujuan anggaran tepat atau ketat tetapi dapat dicapai. Hal ini mengidentifikasikan bahwa ketat tapi dapat dicapai adalah tingkat kesulitan tujuan anggaran.

Istiyani (2009) dalam penelitiannya menemukan bahwa kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Berdasarkan landasan teori dan temuan empiris di atas, karena kesulitan tujuan anggaran diharapkan akan meningkatkan kinerja para individu yang terlibat di dalamnya, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H5 : *Kesulitan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pegawai satuan kerja perangkat daerah.*